

II. EXTRANJERO

FUNCION DE LA UNIVERSIDAD EN LA CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA *

Al incluir el tema que antecede en la agenda del II Congreso Nacional de Ciencias de la Administración, ANDECA destaca un problema que interesa muy de cerca a la Administración pública del país: la necesidad de preparar agentes administrativos, dotándolos de los conocimientos necesarios y convenientes para incorporarse a los planteles de la misma, a fin de que puedan desempeñarse con la eficiencia requerida y, luego, para actualizarse o para especializarse en el curso de su carrera, con la preponderante finalidad de bien público que ésta sirve.

Es de todos conocida la importancia que los recursos humanos alcanzan en la actividad administrativa pública. La preparación o formación, la especialización y la actualización del personal es la garantía de la buena marcha y de la eficacia de la Administración pública. «Las estructuras—dice el profesor LANGROD, director y animador del primer *Tratado de Ciencia de la Administración*—no son nada más que cuadros abstractos: ellos toman vida por los hombres que ejercen su actividad en esos cuadros» (*Traité de Science Administrative*, 2.^a edic., Paris, Mouton & Cie., 1966, p. 321). En verdad: «La ciencia administrativa pasaría al lado de lo esencial de la realidad de que ella entiende dar cuenta si perdiera de vista este fenómeno de encarnación.» La Administración pública, en efecto, es lo que son sus agentes, funcionarios o empleados. Por esta razón se ha dicho también que «no puede haber ciencia de la Administración sin un estudio científico del hombre-administrador», y éste no se improvisa. Hay que prepararlo, hay que formarlo, hay que especializarlo o perfeccionarlo y actualizarlo, cualquiera que sea su puesto en la jerarquía administrativa, sea que él decida, sea que simplemente ejecute órdenes de otro. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que muchos de los males que padecen los países iberoamericanos, en general, se deben a la falta de una adecuada preparación de los agentes administrativos, agravada por la amovilidad de los mismos y otras prácticas viciosas, que hemos

(*) II Congreso Nacional de Ciencias de la Administración (Comisión núm. 7. Tema 4.º).

descrito en nuestro libro *Las causas de la inestabilidad política en Americana latina* (Maracaibo, Imp. de la U. del Zulia, 1963). Este hecho, innegablemente presente en nuestro país, impone a la Universidad argentina el cumplimiento de un impostergable y serio deber: organizar cursos para la capacitación de los agentes administrativos. Así lo han hecho todos los países que marchan a la vanguardia del progreso institucional. Como profesor visitante, hemos tenido la suerte de conocer las principales Escuelas de funcionarios del viejo y del nuevo mundo y tuvimos el honor de ocupar la cátedra, en tal carácter, en la Escuela española que funciona en la antigua Universidad de Alcalá de Henares, sin discusión alguna, una de las más famosas del mundo. Precisamente acaba de celebrarse en ella, a fin del año pasado (1973), el I Congreso Iberoamericano sobre el factor humano en la Administración pública, del que participó nuestro país por intermedio del señor director general de Administración del Ministerio de Economía de la Nación, doctor Julio A. VARELA. Las conclusiones sobre la formación y el perfeccionamiento del personal administrativo de este I Congreso de la especialidad son fundamentos más que suficientes para dejar sentada la afirmación de que es necesario y urgente que en todas las Universidades, nacionales y provinciales, del país se organicen cursos que preparen el factor humano idóneo para que las administraciones públicas de la República funcionen con la regularidad y eficacia que las mismas requieren.

«La importancia del factor humano en la Administración —dice el informe de España al referido II Congreso Iberoamericano sobre el factor humano— es tan evidente y unánimemente aceptada que resulta obvio resaltarla aquí ahora» (p. 5). «Algunos —agrega— han llegado incluso a cifrar el peso del elemento humano en el conjunto de factores impulsores de la vida administrativa, entendiendo que más de un cincuenta por ciento de la eficacia administrativa depende de la calidad de los funcionarios.» «La clave de la eficacia de la Administración (dice, por su parte, la Ley española de bases de los funcionarios civiles, vigente en la actualidad) radica fundamentalmente en la calidad de quienes la sirvan y en el acertado régimen que tenga establecido», y cita palabras del eminente director de la Escuela de aquel país, profesor DE LA OLIVA DE CASTRO, quien destaca la íntima relación entre el estado de las técnicas de gestión y los avances de los procesos de industrialización y desarrollo en general. Destácase también en dicho documento que la formación de funcionarios es la respuesta a las actuales características de la sociedad y se precisa el concepto de *formación de funcionarios públicos* y sus etapas: a) *preparación* para el ingreso a la Administración pública; b) *especialización* para los distintos cargos; c) *selección*, y d) *actualización* para toda clase de agentes administrativos, que es lo que ordinariamente se conoce como «formación permanente» de este personal.

«Naturalmente (afirma el profesor TABORGA, de la ex ESAPAC), el factor humano es importante y decisivo en la Administración pública,

porque, al lado de la organización *formal* de ésta (o sean, las estructuras), constituye la organización *informal*, que pesa o vale más en la práctica que la primera.» «Es el hombre—explica—quien puede hacer variar con su comportamiento cualquier tipo de organización, programa de trabajo y sistema de control.»

Por las razones que anteceden, estamos firmemente convencidos de que la reforma administrativa, tanto en el orden nacional cuanto en el orden provincial y municipal, no podrá llevarse a cabo, como se anuncia y se desea, sin que las Universidades argentinas organicen cursos de capacitación del factor humano que debe servir en las distintas administraciones públicas del país. La nueva Administración pública eficiente debe comenzar con la preparación, selección, especialización y actualización del nuevo administrador idóneo y responsable. La creación de escuelas o institutos de Administración pública, como lo han hecho ya los principales países de Europa y de América, es una necesidad que corresponde a la urgencia de contar con candidatos a administradores públicos con una nueva mentalidad y con una capacidad adecuada y suficiente. Como lo destaca el profesor DEBASCH: «La ideología democrática hasta la época contemporánea había ignorado a la Administración pública. Ella trató de liberar al ciudadano del poder político. No se preocupó por ponerle al abrigo de la tiranía administrativa» (*Science administrative. Administration publique*, 2.^a edición, París, Dalloz, 1972). Como lo hemos dicho en muchas oportunidades, al lado de una constitución democrática y liberal puede coexistir una Administración autocrática y despótica. Por eso, es menester repensar el problema de las relaciones entre la Administración pública y los administrados, que debe restaurarse para que los agentes administrativos, en lugar de serviles ejecutores de órdenes de gobernantes tiránicos o dictatoriales, sean, como deben ser, fieles servidores de la sociedad y de los administrados. Solamente así podrá existir un equilibrio entre el poder administrador y el poder político, en beneficio de la comunidad. La Universidad argentina, oficial y privada, no debe demorar el cumplimiento de su deber de preparar a futuros administradores públicos para contribuir a la solución de la crisis de legalidad y de eficacia que se ha venido constatando en los últimos decenios.

Frente a esta rotunda conclusión podría plantearse la cuestión que suele suscitarse cuando se trata de determinar si los centros de investigación científica deben ser universitarios o estar fuera de la Universidad. No es por capricho que las más reputadas escuelas de Administración pública, nacionales y aun locales, estén situadas fuera de la misma. Así ocurre, por ejemplo, con la famosa *Ecole Nationale d'Administration*, de Francia; la ya citada Escuela Nacional de Administración Pública, de España; el Instituto de Administración Local, de Madrid, y el *Royal Institute of Public Administration*, de Londres. Son también institutos extrauniversitarios el actual ICAP, ex ESAPAC, con sede en San José de Costa Rica, que tiene carácter internacional

regional (Centroamericano). Algunas universidades inglesas, como la de Manchester, han organizado Departamentos de Administración pública; otras, como las de Kent, North London, Birmingham, Liverpool, etcétera, han organizado cursos universitarios.

Estimo que en nuestro país la función de capacitación, especialización y actualización de funcionarios y empleados administrativos de que nos ocupamos debe ser función reservada a la Universidad, por varias razones: la principal, que se trata de educación o enseñanza superior, de categoría universitaria, y la no menos importante de naturaleza económico-financiera, porque en las universidades se imparten ya enseñanzas que pueden ser aprovechadas, sin mayores erogaciones, por los futuros administradores públicos, con la consiguiente economía (1). Más importante, a nuestro juicio, que la sede de estas escuelas o el sitio en que deben situarse, es que ellas funcionen y que funcionen pronto y bien: la capacitación de funcionarios públicos es una necesidad de una urgencia indiscutible e impostergable. En el VIII Seminario universitario interamericano sobre asuntos municipales, celebrado en Málaga en 1972, se concluyó, con razón, que los esfuerzos de capacitación, que debe ser continuada, progresiva, integral e interdisciplinaria, deben incrementarse, y que los países deben hacer todos los esfuerzos en el orden interno y recibir colaboración de organismos multinacionales (2). El director del Instituto español precitado dijo que «la creación de un ente específico (como el Instituto de Estudios de Administración Local) de estudio y formación del personal garantiza, en principio, una actuación más completa y una acción más eficiente al alcanzar un mayor grado de especialización en su labor, con lo que se puede llegar a conseguir, indudablemente, unos resultados mucho más satisfactorios» (p. 58). Para comprender mejor el alcance de esta afirmación hay que tener presente que este Instituto, cuya cátedra hemos ocupado, funciona además como organización nacional de unión, estudio, investigación y asistencia técnica de los municipios españoles y está montado a la altura de una Universidad municipal. Creemos difícil poder organizar un instituto similar en nuestro país. La experiencia recogida, como directivo y asesor de la Asociación Argentina de Estudios Municipales, nos convence de las múltiples dificultades; en primer lugar, la reunión de los recursos para sostener un Instituto de esta clase, con un cuerpo docente como el requerido al efecto.

La actual etapa nacional de reconstrucción de las instituciones, entre las que se cuenta en primer lugar la Administración pública en

(1) Esta es la razón primordial para establecer los cursos de licenciatura en Administración pública como estudios de post-grado o una especialización del curso de contadores públicos, como se ha hecho ya en el país. En rigor, dicha licenciatura debería ser una carrera autónoma, independiente de otros cursos inferiores o anteriores.

(2) Entiéndase bien: «organismos multinacionales», como la OEA, las Naciones Unidas, etc., y no «empresas multinacionales».

sus diversos órdenes —el nacional, el provincial y el municipal—, impone a las universidades argentinas y a los institutos universitarios del país el deber urgente de establecer cursos para el adiestramiento, especialización y actualización del personal, sin cuyo imprescindible auxilio esa importante institución pública no podrá reconstruirse cabalmente.

Salvador M. DANA MONTAÑO
Profesor titular consulto del I. U. T.

